

VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural,
Porto de Galinhas, 15-20 de novembro de 2010

**REDES E PODER NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
BRASILEIRA: A PARADOXAL CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA**

Mário Lucio de Avila¹

Eric Sabourin²

Laura Maria Goulart Duarte³

Gilles Massardier⁴

“Não se pode compreender a ação humana, e não se pode compreender a constituição de coletivos, sem levar em conta a materialidade, as tecnologias e os não humanos”. (CALLON, 2008)

A contribuição apresentada no texto procura evidenciar a ação pública a partir da política de desenvolvimento territorial colocada em prática no Brasil pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), desvendando os atores humanos e não humanos, tecnologias, estratégias e recursos mobilizados em torno da constituição dos projetos territoriais rurais no Brasil.

Apesar da temática do desenvolvimento rural no Brasil não ser nova, estando presente no meio técnico-acadêmico desde os anos 60, quando da discussão sobre a necessidade de desenvolver o rural por meio do processo de modernização, apenas com o Governo Lula, a questão se aprofunda e avança no sentido de discutir e atacar a pobreza rural, através da ampliação da participação, gestão e controle social associado com a retomada da presença do Estado nas questões básicas do desenvolvimento nacional.

Em ações diversas, coordenadas ou não os governos estaduais e o federal proporcionaram o ressurgimento da extensão rural e assistência técnica pública, posicionaram a agricultura familiar na discussão e convergiram ações de centros de pesquisas e agências de fomento para alcançar a redução da pobreza rural.

Combinando as novas diretrizes de organismos internacionais, a agenda acadêmica de pesquisa com a pressão dos movimentos sociais, emergiu a Política de

¹ Professor do IFET-Goiano – campus Ceres - GO, Doutorando em Desenvolvimento Sustentável (CDS-UNB), iapecmario@gmail.com

² Pesquisador do CIRAD. Doutorado em Antropologia e Etnologia, sabourin@cirad.fr CIRAD - Departement Environnement et Sociétés. UR Arena

³ Professora do CDS-UNB. Doutora em Sociologia. lauraduarteunb@yahoo.com.br Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável

⁴ Pesquisador do CIRAD, gilles.massardier@cirad.fr CIRAD - Departement Environnement et Sociétés. UR Arena

Desenvolvimento Territorial (PTDRS)⁵: uma proposta ambiciosa de nova orientação para o desenvolvimento rural, pautada na territorialização e participação dos agricultores, sociedade civil e governo nos espaços de concertação, negociação e seleção de projetos públicos de investimentos.

Mas, apesar do clamor pela ampliação da participação da sociedade nos espaços de decisão, da evidente necessidade de avançar a discussão para além da agricultura, saindo do espectro setorial e também da evidente desigualdade de recursos dos participantes nestes espaços, De Sardan (1995) destaca que qualquer projeto de desenvolvimento aparece como um jogo, no qual cada um joga com cartas e regras diferentes. Logo, um projeto de desenvolvimento rural é uma arena, que não é neutra, pelo contrário, apresenta fortes conflitos entre os grupos estratégicos e os interlocutores procuram se apropriar dos recursos disponíveis usando mecanismos diversos.

Esta é a contemporânea noção de ação pública⁶, uma construção social coletiva, elaborada num espaço público, onde o processo político é complexo, sem início e nem fim (LINDBLOM, 1981), incremental (LINDBLOM, 1959) e compreendido como uma forma de negociação permanente entre os atores e suas lógicas.

Frente a esta nova configuração da ação pública, a **hipótese** que nos conduz é que apesar do potencial alargamento das oportunidades de participação e da agenda mais elaborada de políticas de desenvolvimento rural, a concepção técnica dos instrumentos da PDSTR, associada às redes formais e informais de interesse, oriundas do corporativismo profissional e político, se constitui em barreira à entrada de novos postulantes na ação pública e consequentemente inibem o aprendizado e a inovação e, em última instância, impedem o desenvolvimento rural.

Portanto, discutir o entendimento da ação pública no espaço político do Território das Águas Emendadas (TAE)⁷, a partir da abordagem das redes sócio-técnicas constitui-se no principal **objetivo** desta comunicação. A questão central consiste em investigar as redes, as relações de poder e as lógicas que constituem a ação pública.

⁵ Em estudo realizado para o IICA, Bonnal e Kato (2009) apontam treze políticas do Governo Federal com dimensão territorial, sejam elas urbanas ou rurais.

⁶ Ação pública corresponde ao conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas 'decisões políticas', entre esses atores e os governantes (LAGROYE, FRANÇOIS *et al.*, 2006)

⁷ Este território rural, que corresponde à região econômica do Distrito Federal (DF) de Brasília e sua periferia, é o resultado de uma decisão política entre o MDA e as autoridades do DF. Ele é o único a cobrir três unidades federativas diferentes Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, com toda a complexidade de gestão que isto representa. Portanto, não se trata de um território de identidade rural e sim de um território de projeto econômico, associado à expansão do DF e a sua demanda por recursos humanos, mão de obra, alimentos e espaço. Águas Emendadas reúne além de Brasília (10 regiões administrativas do DF), três municípios do Estado de Minas Gerais (Unai, Buritis e Cabeceira Grande) e sete municípios do Estado de Goiás (Água Fria de Goiás, Formosa, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Vila Boa, Planaltina, Padre Bernardo).

Graças à noção de rede, podemos saber como um ponto, antes isolado, torna-se um ponto que controla um grande número de outros pontos, tornando-se um lugar de poder. Dessa forma, apontam Callon e Ferrary (2006) não há um ponto fraco ou forte por natureza, que dispõem ou não de recursos, mas há simplesmente conjuntos, arranjos, configurações que fazem um ponto forte ou fraco. [tradução livre]

Nesse sentido, as redes sociotécnicas são mobilizadas como noção teórico-analítica para descortinar o processo e testar a hipótese estabelecida, evidenciando o papel da tradução exercido por técnicos na construção destas redes.

A seguir, apresentamos uma breve síntese da teoria, seus elementos principais e suas contribuições ao estudo. Em seguida, detalharemos aspectos empíricos das redes encontrados no caso estudado e por fim, teceremos algumas considerações finais.

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A ciência política tem se esforçado em produzir respostas e interpretações aos processos políticos e compreender a lógica da ação pública. Para Kitschelt (2009), a análise das políticas públicas devem considerar o grupo social que se mobiliza em torno da política, as arenas institucionais, o processo de decisão e os produtos gerados.

Para compreender e desvendar as relações de poder e as assimetrias dos espaços de decisão em torno de projetos políticos (neste caso, territoriais) entende-se que o quadro analítico da teoria ator-rede é particularmente bem adaptado para o estudo do papel desempenhado pela ciência e tecnologia na estruturação de relações de poder (CALLON, 1986).

Não é propósito de a comunicação avançar no terreno da comparação ou análise das teorias de redes sociais ou redes políticas, apenas concentraremos esforços no sentido de demonstrar a adequação analítica da sociologia da tradução⁸ aos propósitos elencados.

TEORIA ATOR-REDE

“Um problema é que usamos durante muito tempo o termo rede sociotécnica apesar de ser este confundido com o de rede social. As redes sociais são configuradas por pontos e relações identificáveis; diferentemente, nas redes sociotécnicas, desejamos conhecer as traduções e as coisas que se deslocam entre os pontos” (CALLON, 2008).

⁸ A Teoria ator-rede também é denominada de sociologia da tradução, sociologia das ciências e das técnicas, sociologia da inovação e sociologia das redes sóciotécnicas.

Na teoria ator-rede, a noção de rede refere-se a fluxos, circulações, alianças, movimentos, em vez de remeter a uma entidade fixa. Uma rede de atores não é redutível a um único ator nem a uma rede; ela é composta de séries heterogêneas de elementos animados e inanimados, conectados e agenciados (MORAES, 2004). Assim, uma rede de atores é simultaneamente um ator, cuja atividade consiste em fazer alianças com novos elementos, e uma rede, capaz de redefinir e transformar seus componentes (CALLON, 1986, p. 93). Tais redes mesclam humanos e não humanos e é isso que faz sua forma e robustez (CALLON, 2004).

A noção de tradução está no coração do dispositivo teórico desenvolvido por Callon e Latour. Os atores individuais e coletivos, humanos e não humanos trabalham constantemente para traduzir sua linguagem, seus problemas, suas identidades ou seus interesses nos dos outros, sendo através deste processo que o mundo se constrói e se desconstrói, se estabiliza e desestabiliza. (DEPONTI, 2008).

Traduzir significa deslocar objetivos, interesses, dispositivos, seres humanos, artefatos. Significa também estudar o mundo construído pelo ator sobre seus próprios termos, ou seja, considerando os elementos que o compõe, como estes elementos são definidos, como eles se ligam e como os atores se apresentam bem ou mal sucedidos.

A tradução é o movimento que promove a convergência de interesses, (re)conciliando enunciados e propósitos aparentemente incompatíveis e tornando possível a articulação de espaços de negociação e compromissos, entre os atores, em princípio, conflitantes.

Callon (1986) propõe quatro estágios para a realização da tradução:

1) Problematização - um duplo movimento. No primeiro ocorre à definição dos atores envolvidos diretamente no processo, há uma formulação simples dos elementos componentes, o estabelecimento das identidades dos atores e dos vínculos entre eles. No segundo movimento demonstram-se os interesses dos atores, são definidos os pontos de passagem obrigatórios pelas entidades. Os atores apresentam-se entrelaçados e inter-relacionados

2) Interessamento – é o grupo de ações pelo qual uma entidade tenta impor-se e estabilizar a identidade dos outros atores. Interessar é estar entre, interposto. O interessamento efetivo confirma a validade da aliança desenvolvida na problematização. Estruturas que incluem o social e o natural são moldadas e entidades são consolidadas

3) Engajamento – é o recrutamento ou a coordenação de papéis. Quando o interessamento tem êxito ele alcança o engajamento. Designa o dispositivo pelo qual o

jogo de papéis relacionados é definido e atribuído aos atores. Descrever o engajamento é descrever o grupo de negociações multilaterais, jogos de força e truques que acompanham o interessamento e os habilitam a serem bem sucedidos.

4) Mobilização – mobilizar significa fazer entidades móveis que não eram anteriormente, através da designação de porta-vozes sucessivos e da determinação de uma série de equivalências, todos os atores são deslocados e reagrupados em certo lugar em um momento particular. Os porta-vozes falam em nome dos outros, tornando-os presente, representando-os e aos interesses deles.

A noção de tradução, portanto, incorpora uma ideia de poder, quando um porta-voz fala em nome dos representados e de seus interesses, ele está se engrandecendo, se tornando um ator coletivo que é capaz de falar através de uma só voz e representar o interesse de todos os silenciados a partir da representação. (DEPONTI, 2008).

Os porta-vozes são todos os atores envolvidos nos diferentes estágios dos processos de representação. Falar pelos outros é em primeiro lugar silenciar aqueles em cujo nome se fala.

O repertório da tradução não é apenas desenhado para dar uma descrição simétrica e tolerante de um processo que mistura constantemente uma variedade de entidades sociais e naturais. Permite também uma explicação de como poucos obtêm o direito de se exprimir e representar muitos silenciosos atores e os mundos social e natural que eles mobilizaram.

AGRICULTURA FAMILIAR E REDES

Sabourin *et al.* (1999) veem colocando a importância do fortalecimento das redes econômicas, sociais e técnicas inseridas em relações territoriais como fundamentais para a permanência e o desenvolvimento da agricultura familiar. Eles reconhecem, no entanto, que estas não são sempre tão visíveis ou palpáveis, necessitando muitas vezes de um esforço específico para identificá-las, embora se constituam como potentes exemplos de práticas institucionais catalisadoras que “podem viabilizar a reprodutibilidade da agricultura familiar”.

Mas o principal efeito das redes abertas e ampliadas para Sabourin (2009) se dá quando os produtores assumem certos dispositivos (seja por necessidade ou a partir de relações e regras de reciprocidade), pois geram efeitos virtuosos, fortalecem a geração de valores, tais como confiança, prestígio, responsabilidade, autoestima e justiça, além de oferecer bases para instrumentos de ação pública como a interação entre ação

coletiva e políticas publicam e por romper com o assistencialismo e as políticas de balcão.

Por outro lado, aponta o autor, as concepções que sustentam o sistema de decisões fechado dificultam a criação de redes articuladas entre agentes técnicos e a sociedade no nível local, além de fomentar uma postura de superioridade do saber científico que, em geral, desqualifica os segmentos e as redes sociais do campo e da cidade enquanto portadores de conhecimentos históricos (SABOURIN, 2009, p. 124-125).

O sistema fechado que se refere é aquele onde a difusão de conhecimentos e resultados ocorrem por meio de um modelo linear-ofertista de transferência de tecnologia, concentrado na cadeia linear de inovação e no lado da oferta, feito para a sociedade e não com a sociedade, dentro de uma lógica unilateral e excludente onde uns geram, outros transferem e muitos adotam (DAGNINO e THOMAS, 2001, p.21).

ACHADOS PRELIMINARES

A partir do Território de Águas Emendadas (TAE) e sua instância coletiva, a CIAT⁹ (Comissão de Implantação das Ações Territoriais) se estruturam, em função das diretrizes estabelecidas pelo MDA/SDT, dispositivos coletivos de ação pública, que podemos analisar como redes sociotécnicas.

Uma rede sociotécnica, como apontado anteriormente, é o resultado da associação de atores, humanos e não humanos, articulados em torno de um processo de concepção, produção e difusão de conhecimentos dando origem a definições tecnológicas obtidas no processo de solução de controvérsias. A emergência da rede ocorre quando atores se interessam mutuamente, e consolida-se após a negociação e alinhamento de objetivos resultando em pontos de passagem obrigatórios para todo o coletivo (CALLON, 1986; LATOUR, 2001).

Dessa forma, a CIAT se estrutura como o ponto de passagem obrigatório para a intersecção de atores humanos e não humanos, uma vez que a partir do encontro dos atores neste espaço é que surgem as relações de poder, os conflitos e cooperações e se definem as regras do jogo.

Os conhecimentos que se esperam na rede estruturada em torno da CIAT dizem respeito ao desenvolvimento de inovações e aprendizagens destinadas ao

⁹ A Comissão se tornou Colegiado Territorial das Águas Emendadas (COTAE), em abril de 2009.

desenvolvimento rural nos territórios. Portanto, atores humanos como os técnicos conceptores da política, agentes de extensão rural, agricultores familiares e a sociedade civil organizada se relacionam com objetos não humanos como a Central de Comercialização e Capacitação (CCC) (projeto físico destinado a promover inovação no desenvolvimento do TAE por meio da instalação de espaço de comercialização direta dos produtos da agricultura familiar e também de espaços de treinamento e hospedagem para estes) na formação de uma rede sociotécnica.

PROBLEMATIZAÇÃO DA REDE

A figura 01 expressa a problematização da tradução da rede sociotécnica em torno da CIAT do Território das Águas Emendadas. Estão listados os principais atores envolvidos, os objetivos iniciais e os objetivos mobilizados por cada grupo de atores na tentativa de fortalecer a rede estabelecida.

Formam a rede, obviamente, dezenas de grupos de atores, no entanto, por expressão dos recursos mobilizados no engajamento destes na rede, optamos por detalhar oito grupos que apresentam ligações mais importantes entre si e com o ponto de passagem obrigatório.

Desta forma, elencamos:

Agricultores familiares (AF) – beneficiários primários da PDSTR. Inicialmente constituíam por força da determinação do MDA maioria na CIAT, representam cerca de dez mil famílias, 68% dos estabelecimentos agropecuários do TAE e cerca de 10% da área total dos estabelecimentos. Importante ressaltar que no TAE muitos dos agricultores familiares, sobretudo do Distrito Federal (DF), possuem formação superior ou são funcionários públicos aposentados, portanto, dotados de recursos diferenciados em termos de conhecimentos, ligações políticas e poder de negociação. Este diferencial não se estende aos demais agricultores dos outros dois estados.

Extensionistas – representam as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) dos três estados, respondem por 50% de toda a assistência técnica (incluindo agricultores familiares ou não) no TAE. Da mesma forma que os agricultores familiares, a EMATER do DF é diferenciada das demais, seja pela estrutura tecnológica, física e humana que possui, seja pela maior proximidade com os centros decisórios dos ministérios, instituições de ensino e pesquisa.

ONGs – conjunto de organizações que incluem consultorias, “apêndices” técnicos e prestadores de serviços aos movimentos sociais, MDA e até mesmo aos

estados e municípios. Organizam-se em torno da PDSTR para assessorar, captar recursos e principalmente, elaborar estudos, projetos e diagnósticos para a promoção do desenvolvimento rural. Em certos casos já realizam serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) através de convênios com órgãos públicos.

MDA – responsável, através da SDT, pelas diretrizes operacionais da PDSTR. Determina os montantes de investimentos e as regras de aplicação anual. Possui, além da estrutura técnico-administrativa da Secretaria, um delegado federal em cada estado, um articulador regional e outro territorial, estes últimos contratados através de ONGs, que procuram dinamizar a execução da Política. Representa-se na CIAT pelo marco institucional e em geral pelos articuladores.

Representantes dos AF – sindicatos, federações de trabalhadores, confederações são aqui elencadas como atores importantes, por um lado dado à importância de suas mobilizações na instituição do MDA e da PDSTR e por outro lado, pelo protagonismo experimentado na aprovação do projeto da Central de Comercialização e Capacitação (CCC) no ano de 2003, que reflete um arranjo de organizações ligadas à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e as Federações de Trabalhadores Rurais do DF e entorno.

Técnicos administrativos estaduais - representam as secretarias de agricultura estaduais e, normalmente possuem importância pelo acúmulo da responsabilidade sobre a EMATER (nos três estados a EMATER é de alguma maneira vinculada à Secretaria de Agricultura) e também sobre a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF (SEE/PRONAF). As secretarias de agricultura emprestam à SEE/PRONAF funcionários e espaços físicos.

Central de Comercialização e Capacitação – projeto físico mais importante do ponto de vista financeiro de toda a PDSTR. Estrutura destinada a abrigar espaços de treinamento, hospedagem e comercialização para agricultores familiares do TAE e entorno de Brasília. O plano de trabalho aprovado pelo TAE, homologado pela SEE/PRONAF e apoiado pelo MDA em 2003 aponta que a gestão da CCC ficará a cargo de uma ONG, fato que vem provocando ao longo dos anos disputas e conflitos de interesses. É o objeto não humano de maior significado na rede.

Executivos municipais – apesar do distanciamento aparente que existe entre prefeitos dos municípios e o TAE, a obrigatoriedade legal dos convênios entre MDA e os municípios, coloca estes atores no rol dos importantes para a compreensão da rede. A inadimplência de uma prefeitura impede um projeto territorial de ser instalado naquela

localidade. Geralmente os prefeitos se representam por membros das secretarias municipais de agricultura.

O ponto de passagem obrigatório estabelecido, se estrutura como um elemento de convergências das ações dos atores. Na CIAT e em torno dela se expressam os objetivos dos atores, expressos como objetivos iniciais ou aqueles mobilizados para o fortalecimento da rede, conforme apresentado na figura a seguir.

Os objetivos iniciais relacionam-se diretamente àqueles percebidos como fundamentos da existência do ator mobilizado, enquanto os objetivos mobilizados para o fortalecimento da rede estão presentes nos discursos e documentos dos atores para legitimar sua posição na rede.

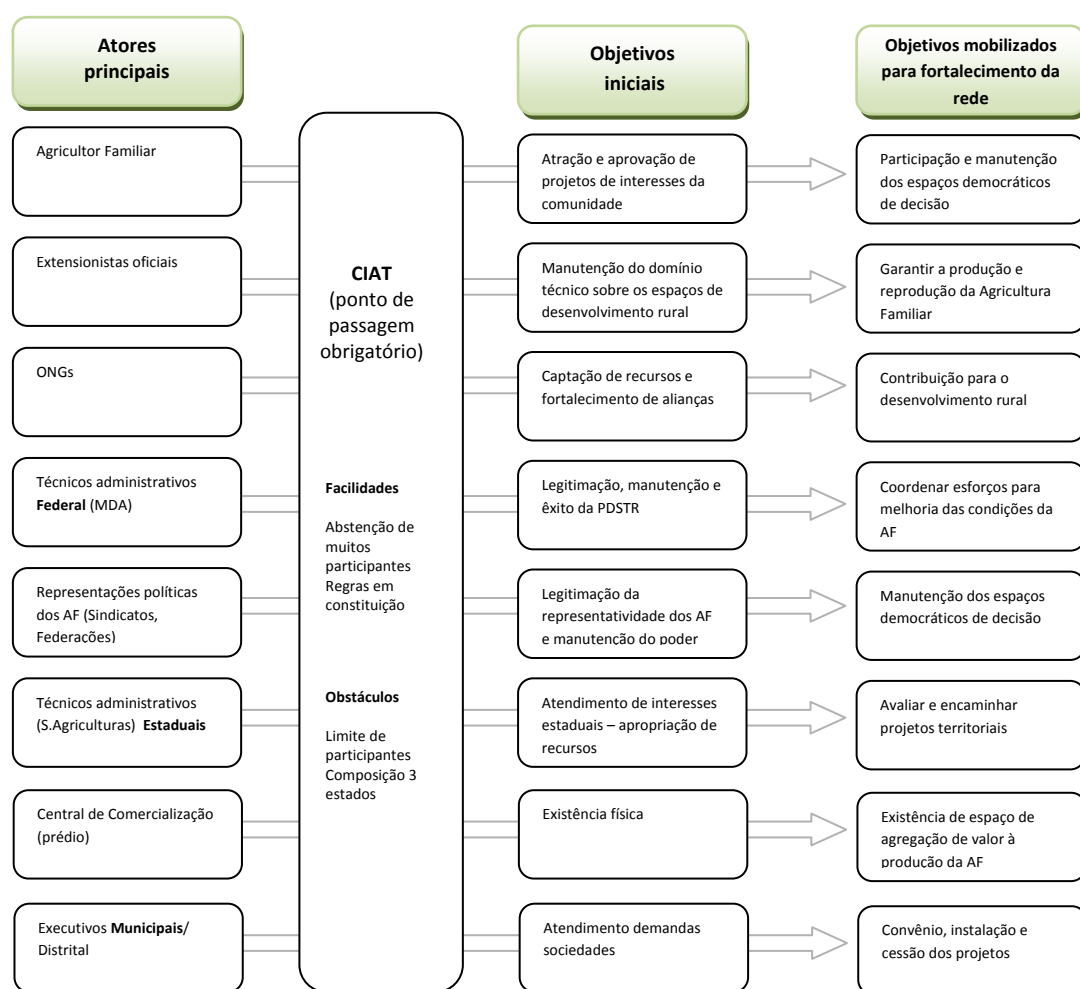


Figura 01: Rede sociotécnica do Território das Águas Emendadas

INTERESSAMENTO E DISPUTAS

É na CIAT que o interessamento se expressa de forma mais elucidativa. Os técnicos oficiais ou não, procuram manter os espaços sob seus domínios. A

manifestação ocorre tanto pela tentativa de imposição de práticas diversas aos agricultores familiares, como pela disputa com outros agentes de desenvolvimento, tais como técnicos de ONGs e mesmo com os articuladores do MDA.

A presença de múltiplos atores nestes espaços ampliou as redes políticas na intermediação dos interesses dos territórios. ONGs ligadas ao movimento social e sindical se posicionaram ao lado da EMATER na construção de laços com os ministérios (fonte de recursos) e com os agricultores. A necessidade de legitimação por qualquer um destes intermediários conduz, no entanto, a um processo de dominação dos agricultores, que se manifesta pela relação de poder estabelecida e pela ausência de novas lideranças nos espaços.

Em mais de dez anos de existência, o MDA estabeleceu esta ampliação de parceiros como condição do desenvolvimento rural. No Distrito Federal, a título de ilustração, foram destinados mais de 40 milhões em projetos e propostas contempladas para atuação no desenvolvimento rural. Nesta quantia, estão contabilizados recursos destinados à infraestrutura e serviços, assistência técnica, capacitação, elaboração de estudos, planos, etc.

Foram mais de 100 projetos contratados ou em fase de execução, com 34 parceiros diferentes, sejam eles órgãos do poder público (Distrito Federal, EMATER, Secretaria de Agricultura) ou organizações não governamentais, movimentos sociais e sindicais (CONTAG, ARCOBR¹⁰, ANCOSOL¹¹).

Apesar destes 34 parceiros, apenas 13 aparecem como os responsáveis por 83% dos recursos contratados, conforme mostra a tabela 01. Em montante de recursos, as organizações ligadas ao movimento social e sindical se apropriaram de mais de 60%, enquanto as organizações ligadas ao sistema tradicional de ATER ficaram com o restante.

¹⁰ Agência Regional de Comercialização criada em 2002 com apoio do MDA.

¹¹ Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária, criada em 2004.

Tabela 01. Maiores tomadores de recursos do MDA no Distrito Federal, números de contratos e montantes envolvidos no período de 1999-2010.

Tomador	Montante R\$	Numero Contratos	Média R\$
CONTAG	11.560.113,00	12	963.342,75
D. FEDERAL	8.986.131,00	24	374.422,13
ANCOSOL	3.391.089,00	4	847.772,25
UNEFAB ¹²	3.064.064,00	3	1.021.354,67
ASBRAER ¹³	2.552.895,00	3	850.965,00
EMATER-DF	2.537.523,00	6	422.920,50
UNICAFES ¹⁴	2.000.000,00	1	2.000.000,00
ANAB ¹⁵	1.904.238,00	6	317.373,00
ARCO BR	1.768.860,00	2	884.430,00
IBRADEC ¹⁶	1.344.537,00	3	448.179,00
FUND RURAL DF ¹⁷	590.213,00	5	118.042,60
AG REG COM DF E ¹⁸	367.417,00	5	73.483,40
SEAGRI DF ¹⁹	346.902,00	4	86.725,50

Dados extraídos do sistema de gestão de contratos e propostas do MDA.

Elaborado pelo autor

Valores incluem contratos de diversas ações (Infraestrutura e serviços, capacitação, ATER, Empreendimentos, etc.)

Atualizados em 18/02/2010 Dados apenas para o Distrito Federal.

Dentre as ações identificadas pelos contratos, destacam-se aquelas ligadas à capacitação dos agricultores familiares, e à infraestrutura e serviços (IES). As ações da rubrica IES, são aquelas ligadas aos projetos territoriais (mesmo que não exclusivas), advindas da SDT, através do PDSTR, as demais, podem ser objetos de demandas internas do Ministério, emendas parlamentares, demandas espontâneas e outras. Importante resaltar que as ações de infraestrutura e serviços são unicamente contratadas pelo Distrito Federal (ou pelo município em MG ou GO), condição explícita da política.

A tabela 02 mostra as ações mais importantes executadas no Distrito Federal através do MDA e sintetiza a aplicação dos recursos conforme as ações. Cerca de 60% de todas as ações concentram-se nestes quatro grupos. Vale ressaltar que nem todas estas ações são diretamente relacionadas com o TAE e sim com o DF, conforme aponta o sistema de gestão de contratos e propostas do MDA.

¹² União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil - criada em 1982.

¹³ Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, criada em 1990

¹⁴ União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária, fundada em 2005

¹⁵ Associação Nacional dos Atingidos por Barragens, fundada em 1993

¹⁶ Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social, fundado em 2000

¹⁷ Fundação de Desenvolvimento Rural, fundada em 2001

¹⁸ Agência Regional de Comercialização – DF e entorno,

¹⁹ Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do DF

Tabela 02. Ações mobilizadas nos contratos entre MDA e o DF: números de contratos e montantes envolvidos no período de 1999-2010

	Número de ações	% em relação ao total de ações	Montante envolvido	% em relação ao montante total
Infraestrutura e serviços	33	30	6.347.324,00	13
ATER	10	9	5.327.835,00	11
Capacitação	37	34	15.203.339,00	31
Plano de DTR e gestão	6	6	2.255.065,00	5

Dados extraídos do sistema de gestão de contratos e propostas do MDA.

Elaborado pelo autor

ENGAJAMENTO INDISPENSÁVEL

Analisando as ligações existentes (figura 02) dos diversos parceiros do MDA no Distrito Federal, fica evidente a polaridade estabelecida entre a rede de ATER oficial, representada pela EMATER-DF, ASBRAER, SEAGRI-DF, Fundação Rural-DF e o próprio DF e por outro lado, a rede ligada às organizações sociais e sindicais, representadas pela CONTAG, ANCOSOL, UNEFAB, UNICAFES, ARCO BR e DF, IBRADEC e ANAB.

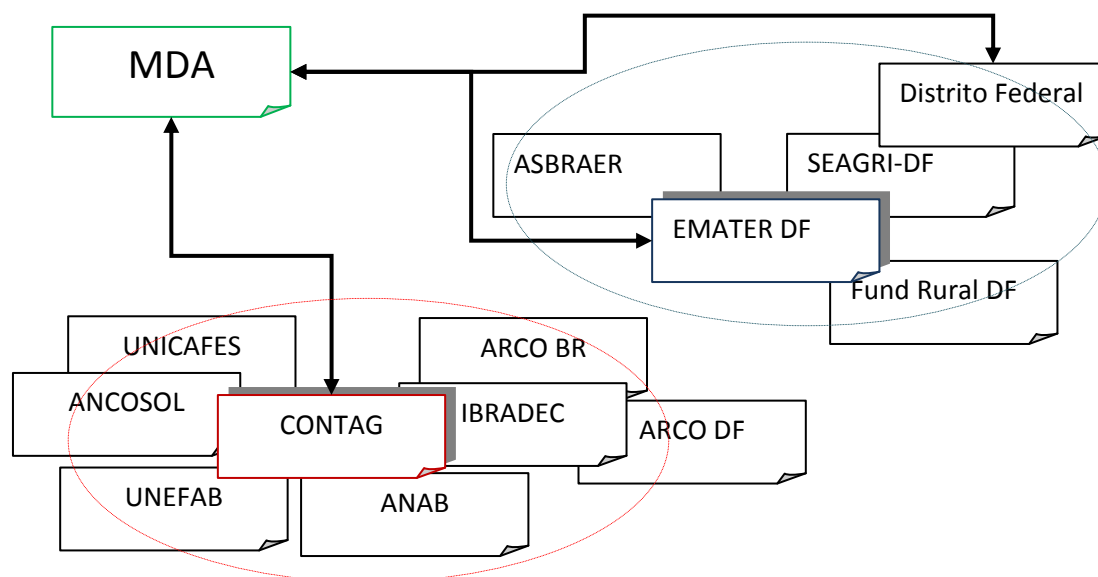


Figura 02: Parceiros prioritários do MDA no Distrito Federal.

Elaborado pelo autor

As redes indicadas como da ATER oficial, representadas na figura pela EMATER e demais organizações, se constituem de um emaranhado de atores e organizações direta ou indiretamente ligadas ao Estado. Mesmo que haja dentre elas organizações não estatais, todas estão de alguma maneira, vinculadas ao núcleo ATER

oficial e possuem poder de representação instituído e poder de aglutinação que as favorecem na estruturação da rede.

Estes recursos permitem aos técnicos oficiais a exclusividade na coordenação das ações do território, mesmo que não instituídos formalmente para tanto. Desta forma, reuniões, eventos, projetos e decisões de toda natureza, passam pelo aceite destes para sua execução.

Constituem desta maneira, conforme a noção de comunidades políticas (HECLO e WILDAVSKY, 1974), um grupo de pressão tipo “comitê consultivo”, tanto no âmbito da formulação da Política como na execução e decisão desta nos colegiados. A expressão mais evidente desta noção se dá na dependência estabelecida pelo TAE muito mais próxima da EMATER do que do próprio MDA e seus articuladores.

Por sua vez, enquanto profissionais ligados quase exclusivamente à agronomia, estes se constituem em redes profissionais (BURLEY e MATTLI, 1993), com laços anteriores que permanecem e se manifestam quando necessários. O MDA mesmo que permeado de atores de outras afiliações, recruta boa parte de seus técnicos nas escolas de agronomia e EMATER’S do país. Estas redes homogêneas (WINDHOFF-HÉRITIER, KNILL *et al.*, 1996), servem de aporte de insumo para a ação dos técnicos oficiais na construção de um requerimento de exclusividade na dinâmica territorial.

As configurações advindas das redes antes citadas é que garante o poder aos atores técnicos no espaço da CIAT. Neste sentido, a elaboração dos projetos quase sempre é realizada pelos técnicos e sua execução e implementação exigem “conhecimento técnico”. As maiores cifras do Território das Águas Emendadas, até agora, foram gastas em capacitação, atividade que, em sua quase totalidade, é realizada por técnicos das ATER oficial.

MOBILIZAÇÃO NAS REDES SOCIOTÉCNICAS

A última etapa do processo de tradução é identificada por mobilização. Ocorre nesta etapa a instituição de novos porta-vozes e conseqüentemente deslocam-se as demandas. Um exemplo característico no TAE refere-se à questão fundiária: apontada como prioritária em todos os diagnósticos e estudos realizados, porém o tema em nenhum momento fez parte das pautas de projetos discutidos na CIAT.

Esta mobilização se opera através de mecanismos silenciosos, que deslocam os interesses para àqueles que se aproximam mais dos interesses dos técnicos. Sem desconsiderar alguns avanços alcançados, a dinâmica da participação nos espaços

políticos dos territórios, é mediada quase que exclusivamente por agentes de assistência técnica oficial (historicamente constituídos como intermediários do processo de desenvolvimento), ou por técnicos de ONG's que procuram se constituir em porta-vozes dos agricultores em processos políticos diversos. O caso do mercado orgânicos no DF é emblemático, uma vez que aportou no TAE um projeto (em 2004) que atendia apenas a oito agricultores familiares interessados na temática, além de um grupo de técnicos da EMATER que afiliam-se à produção de orgânicos até os dias atuais.

Frente à PDSTR, estes técnicos criam, modificam e ou potencializam circuitos alternativos para a construção dos projetos e acesso aos recursos disponíveis. Nestes circuitos, os agricultores, muitas vezes, não têm acesso aos recursos circulantes, e apenas conhecem as informações ou projetos concebidos nos momentos de apresentação de propostas ou votação em plenárias, no intuito de legitimar as proposições e ou homologar decisões quase sempre de características técnicas.

Esta construção da rede sociotécnica passa necessariamente pelo reconhecimento dos instrumentos estabelecidos pela PDSTR: os projetos territoriais. Estes são inscritos na política como elementos neutros, capazes de oportunizar a todos, a participação e acesso aos recursos e capazes de atender aos anseios diversos das comunidades, no entanto, os projetos são construções técnicas revestidas de conhecimentos e inovações associados à expertise dos conceptores da política, na maioria das vezes, técnicos extensionistas ligados ao serviço oficial de ATER ou aqueles ligados aos movimentos sociais/sindicais.

Dessa forma, atores humanos e não humanos se entrelaçam, se alteram, ora como ator, ora como rede e procuram a partir da tradução deslocar os interesses, de forma a alterar o equilíbrio da rede, sobretudo pela tentativa constante de alterar o ponto de passagem obrigatório.

Neste sentido, agentes de ATER procuram posicionar-se como indispensáveis na dinâmica das redes, sobretudo ancorados nos instrumentos técnicos da PDSTR, sob a alegação da elaboração dos projetos ou da execução destes (capacitações). Este movimento é a tentativa apontada por Latour e Callon de deslocar o ponto de passagem obrigatório. Expressa a tentativa de um ator de interpretar e expressar os interesses do outro, de atraí-lo para um determinado ponto de vista numa controvérsia, buscando legitimar-se como “porta-voz” de outros atores e como “ponto de passagem obrigatório” para que esses possam atingir seus interesses.

CONCLUSÕES

Diante do exposto, as redes se convertem em verdadeiros freios ao processo de territorialização da política de desenvolvimento rural. Há, pela desigualdade de recursos que detém os atores, uma relação de dominação e submissão dos agricultores, historicamente constituída e ainda não superada. Por sua vez, os técnicos oficiais de ATER disputam com outros, sobretudo aqueles ligados ao movimento sindical e social através de ONG's, a legitimação de sua condição de porta-vozes dos agricultores familiares e de suas demandas.

Esta situação leva a manutenção da dependência e consequentemente, reproduzem-se as mazelas no processo de desenvolvimento territorial e na participação dos agricultores, notadamente dos agricultores familiares. A participação do agricultor é restrita ao limite exigido pelo MDA nos núcleos diretivos e na plenária, caracterizando-se como uma participação passiva e controlada, no sentido atribuído por Peruzzo (1999). No entanto, nas redes de decisões e escolhas de projetos, estes são excluídos pela “falta de competência técnica” ou pelo não acesso aos técnicos do ministério, que não os reconhecem como pares, diferentemente dos agrônomos.

Estes (técnicos oficiais) por sua vez, ocupam os espaços no limite permitido e em alguns casos, utilizam organizações de classe para se travestir de sociedade civil e compor as organizações do colegiado, ampliando sua participação e dominação nos processos de decisão.

As redes que se formam, sejam elas de técnicos oficiais ou de ONG's, conduzem os processos para fora da arena oficial de decisão (CIAT) uma vez que pelo enfrentamento, alguns projetos ficam estagnados. Dessa forma, apesar de acessarem mais recursos, informações e aspectos que podem favorecer o território, surgem projetos que não derivam das verdadeiras demandas dos agricultores e se constituem em verdadeiros “alienígenas”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURLEY, A.; MATTLI, W. Europe before the Court: A political theory of legal integration. *International Organization* [S.I.], v. 47, n. 01, p. 41-76, 1993.

CALLON, M. «Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc». *L'Année sociologique* [S.I.], v. 36, n. 1, p. 169-208, 1986.

_____. Por uma nova abordagem da ciência, da inovação e do mercado. *O papel das redes sócio-técnicas. In A. Parente (Org.), Tramas da rede. Porto Alegre: Sulina.[Links]* [S.I.], 2004.

_____. Entrevista com Michel Callon: dos estudos de laboratório aos estudos de coletivos heterogêneos, passando pelos gerenciamentos econômicos. *Sociologias* [S.I.], p. 302-321, 2008.

CALLON, M.; FERRARY, M. Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau. *Sociologies pratiques* [S.I.], n. 2, p. 37-44, 2006.

DAGNINO, R.; THOMAS, H. Planejamento e políticas públicas de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. *Planejamento e Políticas Públicas* [S.I.], v. 23, p. 205-229, 2001.

DEPONTI, Cidonea Machado (2008). Teoria do Ator-Rede (ANT): Reflexões Teóricas. In: *IV Encontro Nacional da Anppas*. Brasília. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT15-73-1820080418104132.pdf>>. Acesso em: 20/08/09

DE SARDAN, J. *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. KARTHALA Editions, 1995.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. *The private government of public money: community and policy inside British politics*. London: Macmillan, 1974.

KITSCHOLT, H. Four theories of public policy making and fast breeder reactor development. *International Organization* [S.I.], v. 40, n. 01, p. 65-104, 2009.

LAGROYE, J. *et al. Sociologie politique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 2006.

LATOUR, B. A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. *Bauru: Edusc* [S.I.], p. 133-154, 2001.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". *Public administration review* [S.I.], v. 19, p. 79-88, 1959.

_____. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MORAES, M. A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas. *Hist. cienc. saude-Manguinhos* [S.I.], p. 321-333, 2004.

PERUZZO, C.; PERUZZO, C. *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. Editora Vozes, 1999.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil ea reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SABOURIN, E. *et al.* Mudança institucional e desenvolvimento da agricultura familiar brasileira: coordenação dos produtores para o acesso à inovação e ao mercado. *Raízes, Ano XVIII* [S.I.], v. 19, p. 101-110, 1999.

WINDHOFF-HÉRITIER, A. *et al.* *Ringing the changes in Europe: regulatory competition and the transformation of the state: Britain, France, Germany*. Walter de Gruyter, 1996.